



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 54.377/VR
van 8 november 2013

over

een voorontwerp van bijzondere wet
‘houdende wijziging van de bijzondere wetten
van 8 augustus 1980 tot hervorming der
instellingen en 16 januari 1989 betreffende de
financiering van de Gemeenschappen en de
Gewesten en opheffing van de wet van
27 december 1994 tot goedkeuring van het
Verdrag inzake de heffing van rechten voor het
gebruik van bepaalde wegen door zware
vrachtwagens, ondertekend te Brussel op
9 februari 1994 door de Regeringen van het
Koninkrijk België, het Koninkrijk
Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, het
Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk
der Nederlanden, en tot invoering van een
Eurovignet overeenkomstig
richtlijn 93/89/EEG van de Raad van de
Europese Gemeenschappen van
25 oktober 1993, ingevolge de invoering van
de kilometerheffing’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 54.377/VR
du 8 novembre 2013

sur

un avant-projet de loi spéciale ‘portant
modification des lois spéciales des 8 août 1980
de réformes institutionnelles et 16 janvier 1989
relative au financement des Communautés et
des Régions et abrogation de la loi du
27 décembre 1994 portant assentiment de
l’Accord relatif à la perception d’un droit
d’usage pour l’utilisation de certaines routes
par des véhicules utilitaires lourds, signé à
Bruxelles le 9 février 1994, entre les
Gouvernements de la République fédérale
d’Allemagne, du Royaume de Belgique, du
Royaume du Danemark, du Grand-Duché de
Luxembourg et du Royaume des Pays-Bas et
instaurant une Eurovignette, conformément à
la directive 93/89/CEE du Conseil des
Communautés européennes du
25 octobre 1993, ensuite de l’introduction du
prélèvement kilométrique’

Op 28 oktober 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht, binnen een termijn van vijf werkdagen, verlengd tot acht werkdagen^(*), een advies te verstrekken over een voorontwerp van bijzondere wet 'houdende wijziging van de bijzondere wetten van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten en opheffing van de wet van 27 december 1994 tot goedkeuring van het Verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens, ondertekend te Brussel op 9 februari 1994 door de Regeringen van het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden, en tot invoering van een Eurovignet overeenkomstig richtlijn 93/89/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 25 oktober 1993, ingevolge de invoering van de kilometerheffing'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 5 november 2013. De verenigde kamers waren samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, voorzitter, Jo BAERT, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO en Wouter PAS, staatsraden, Jan VELAERS, Lieven DENYS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Christian BEHRENDT, assessoren, en Annemie GOOSSENS en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffiers.

De verslagen werden uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur, en Pierre RONVAUX, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 november 2013.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van vijf werkdagen verlengd wordt tot acht werkdagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

Le 28 octobre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Finances à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, prorogée jusqu'au huit jours ouvrables^(*), sur un avant-projet de loi spéciale 'portant modification des lois spéciales des 8 août 1980 de réformes institutionnelles et 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions et abrogation de la loi du 27 décembre 1994 portant assentiment de l'Accord relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des véhicules utilitaires lourds, signé à Bruxelles le 9 février 1994, entre les Gouvernements de la République fédérale d'Allemagne, du Royaume de Belgique, du Royaume du Danemark, du Grand-Duché de Luxembourg et du Royaume des Pays-Bas et instaurant une Eurovignette, conformément à la directive 93/89/CEE du Conseil des Communautés européennes du 25 octobre 1993, ensuite de l'introduction du prélèvement kilométrique'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 5 novembre 2013. Les chambres réunies étaient composées de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, président, Jo BAERT, président de chambre, Jacques JAUMOTTE, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO et Wouter PAS, conseillers d'État, Jan VELAERS, Lieven DENYS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Annemie GOOSSENS et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Kristine BAMS, premier auditeur, et Pierre RONVAUX, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 novembre 2013.

*

^(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de cinq jours ouvrables est prorogé à huit jours ouvrables dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat:

“De gewesten zich hebben voorgenomen om de verkeersbelastingen, die momenteel ‘oneigenlijke’ gewestbelastingen zijn, gedeeltelijk te vervangen. In een eerste luik zal een kilometerheffing onder de vorm van een autonome gewestbelasting of een retributie het eurovignet vervangen;

De Richtlijn 1999/68/EG, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2011/76/EU, de lidstaten verbiedt tegelijkertijd zowel tolgelden (afstandsgebonden heffingen) als gebruiksrechten (tijdsgebonden heffingen) op te leggen aan een voertuigcategorie voor het gebruik van een en hetzelfde traject;

De projectplanning voorziet in de invoering van de kilometerheffing door de gewesten op 1 januari 2016;

Om de projectplanning te halen de gunning medio 2014 een feit moet zijn;

Er dringend moet verholpen worden aan de juridische onzekerheid door een juridisch kader te scheppen die de gewestelijke overheden toelaten alle nodige bepalingen uit te vaardigen voor de invoering van de kilometerheffing;

De benodigde ontwerpen van decreten en ordonnances voor het einde van januari 2014 moeten zijn ingeleid bij de regionale parlementen teneinde deze tijdens de huidige legislatuur te laten stemmen.”

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van bijzondere wet strekt ertoe het juridisch kader te creëren voor een hervorming van de verkeersbelastingen, in het bijzonder om de gewesten toe te laten een kilometerheffing in te voeren. Hiertoe worden de bepalingen in de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’ met betrekking tot de huidige gewestelijke belasting inzake het eurovignet opgeheven (artikelen 3 tot 6 van het ontwerp), alsook de ermee samenhangende verplichting om een samenwerkingsakkoord te sluiten over de toepassing van die belasting voor de voertuigen die in het buitenland zijn ingeschreven (artikel 2).

Ter uitvoering van artikel 167, § 4, van de Grondwet wordt bepaald dat de Koning op gezamenlijk verzoek van de drie gewestregeringen de vereiste schriftelijke kennisgeving doet aan de Depositaris met het oog op de beëindiging van de heffing van het gebruiksrecht, overeenkomstig artikel 17, 2°, van het Verdrag ‘inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens’, ondertekend te Brussel op 9 februari 1994 (artikel 7).

Ten slotte wordt voorzien in de opheffing van de wet van 27 december 1994 ‘tot goedkeuring van het Verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens, ondertekend te Brussel op 9 februari 1994 door de Regeringen van het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden, en tot invoering van een Eurovignet overeenkomstig richtlijn 93/89/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 25 oktober 1993’ (artikel 8).

Overeenkomstig artikel 9 van het ontwerp treden de artikelen 6, 1°, en 7 van de aan te nemen bijzondere wet in werking op de dag waarop die wet in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt; de artikelen 2 tot 5, 6, 2°, en 8 ervan treden, overeenkomstig artikel 10 van de te nemen bijzondere wet, in werking op de dag waarop de heffing van het gebruiksrecht wordt beëindigd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 6

4. De stellers van het ontwerp hebben zich voor het uitwerken van de wijziging die bij artikel 6 van het ontwerp wordt aangebracht in artikel 11 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 gebaseerd op de tekstversie zoals die zal gelden na de inwerkingtreding van de voorgestelde wijziging van die bijzondere wetsbepaling bij artikel 20 van het voorstel van bijzondere wet ‘tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden’.¹ Dit voorstel van bijzondere wet is nog aanhangig in het federale parlement. Er moet dan ook op worden toegezien dat de thans ontworpen wijziging pas in werking treedt nadat de voorgestelde bijzondere wet in werking zal zijn getreden.

¹ *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2974/001, 218. Door die voorgestelde wijziging wordt het eerste lid van artikel 11 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 opgeheven. De opgeheven bepaling wordt in een enigszins aangepaste versie ingevoegd als een nieuw artikel *1quater* in dezelfde bijzondere wet bij artikel 4 van hetzelfde voorstel van bijzondere wet (*ibid.*, 206-207).

Artikel 8

5. Artikel 8 van het ontwerp voorziet in de opheffing van de wet van 27 december 1994. De opheffing van die wet door de bijzondere wetgever en niet door de gewone wetgever² kan worden verantwoord door het gegeven dat door de gelijktijdige opheffing van de artikelen 3, 12°, en 4, § 4, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 de bevoegdheidsgrondslag voor de gewesten verdwijnt,³ en impliceert dat ook de onderdelen van deze wet die tot de bevoegdheid van de gewesten behoren, worden opgeheven. Deze werkwijze heeft tot gevolg dat de gewesten geen initiatief meer hoeven te ondernemen om de wet van 27 december 1994 op te heffen wat betreft hun respectieve bevoegdheidssferen.

Artikel 10

6. In de Franse tekst van artikel 10 van het ontwerp schrijve men “*à partir de la cessation de la perception du droit d’usage*” in plaats van “*à l’expiration de la perception du droit d’usage*”, teneinde, met het oog op de rechtszekerheid, nauwer aan te sluiten bij de tekst van artikel 17, 2°, van het Verdrag.

*

² Indien de wet van 27 december 1994 bij een gewone wet zou worden opgeheven, zou die opheffing noodzakelijk beperkt zijn tot de onderdelen van die wet die tot de bevoegdheid van de federale overheid kunnen worden gerekend. Zie in dat verband ook *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 139, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

³ Het vereiste van een bijzondere meerderheid vloeit voort uit artikel 177, eerste lid, van de Grondwet, dat bepaalt dat het financieringsstelsel voor de gewesten wordt vastgesteld met een dergelijke meerderheid. Zie daarover ook adv.RvS 21.734/AV van 16 september 1992 over een voorstel van bijzondere wet ‘tot wijziging van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’, *Parl.St.* Kamer B.Z. 1991-92, nr. 604/2, 4-7; adv.RvS 38.726/VR/V van 26 juli 2005 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 16 februari 2006 ‘houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de invoering van het begrip ‘lichte vrachtauto’ in het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, met inachtneming van de fiscale neutraliteit en ter voorkoming van de concurrentie tussen de Gewesten op het vlak van de inschrijving van de voertuigen’, *Parl.St.* Br.H.Parl. 2005-06, nr. A-217/1, 7-10.

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la circonstance que :

« De gewesten zich hebben voorgenomen om de verkeersbelastingen, die momenteel 'oneigenlijke' gewestbelastingen zijn, gedeeltelijk te vervangen. In een eerste luik zal een kilometerheffing onder de vorm van een autonome gewestbelasting of een retributie het eurovignet vervangen;

De Richtlijn 1999/68/EG, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2011/76/EU, de lidstaten verbiedt tegelijkertijd zowel tolgelden (afstandsgebonden heffingen) als gebruiksrechten (tijdsgebonden heffingen) op te leggen aan een voertuigcategorie voor het gebruik van een en hetzelfde traject;

De projectplanning voorziet in de invoering van de kilometerheffing door de gewesten op 1 januari 2016;

Om de projectplanning te halen de gunning medio 2014 een feit moet zijn;

Er dringend moet verholpen worden aan de juridische onzekerheid door een juridisch kader te scheppen die de gewestelijke overheden toelaten alle nodige bepalingen uit te vaardigen voor de invoering van de kilometerheffing;

De benodigde ontwerpen van decreten en ordonnances voor het einde van januari 2014 moeten zijn ingeleid bij de regionale parlementen teneinde deze tijdens de huidige legislatuur te laten stempelen ».

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

3. L'avant-projet de loi spéciale soumis pour avis a pour objectif de créer le cadre juridique pour une réforme des taxes de circulation, en particulier pour permettre aux régions d'introduire un prélèvement kilométrique. À cet effet, les dispositions de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions', concernant la taxe régionale actuelle en matière d'eurovignette sont abrogées (articles 3 à 6 du projet), de même que l'obligation corrélatrice de conclure un accord de coopération relatif à l'application de cette taxe aux véhicules immatriculés à l'étranger (article 2).

En exécution de l'article 167, § 4, de la Constitution, il est prévu qu'à la demande conjointe des trois gouvernements régionaux, le Roi procède à la notification écrite requise au Dépositaire en vue de la cessation de la perception du droit d'usage, conformément à l'article 17, 2°, de l'Accord 'relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des véhicules utilitaires lourds', signé à Bruxelles le 9 février 1994 (article 7).

Enfin, l'avant-projet abroge la loi du 27 décembre 1994 'portant assentiment de l'Accord relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des véhicules utilitaires lourds, signé à Bruxelles le 9 février 1994, entre les Gouvernements de la République fédérale d'Allemagne, du Royaume de Belgique, du Royaume du Danemark, du Grand-Duché de Luxembourg et du Royaume des Pays-Bas et instaurant une Eurovignette, conformément à la directive 93/89/CEE du Conseil des Communautés européennes du 25 octobre 1993' (article 8).

Conformément à l'article 9 du projet, les articles 6, 1°, et 7 de la loi spéciale à adopter entrent en vigueur le jour de la publication de cette loi au Moniteur belge; conformément à l'article 10 de la loi spéciale à adopter, ses articles 2 à 5, 6, 2°, et 8 entrent en vigueur le jour de la cessation (et non : l'expiration) de la perception du droit d'usage.

EXAMEN DU TEXTE

Article 6

4. Pour élaborer la modification que l'article 6 du projet apporte à l'article 11 de la loi spéciale du 16 janvier 1989, les auteurs du projet se sont basés sur la version du texte qui sera d'application après l'entrée en vigueur de la modification proposée de cette disposition législative spéciale par l'article 20 de la proposition de loi spéciale 'portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences' ¹. Cette proposition de loi spéciale est encore à l'examen au parlement fédéral. Il faut dès lors veiller à ce que l'entrée en vigueur de la modification actuellement en projet soit postérieure à celle de la loi spéciale proposée.

Article 8

5. L'article 8 du projet abroge la loi du 27 décembre 1994. L'abrogation de cette loi par le législateur spécial et non par le législateur ordinaire ² peut se justifier par le fait que l'abrogation simultanée des articles 3, 12°, et 4, § 4, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 a pour

¹ *Doc. parl.*, Chambre, 2012-13, n° 53-2974/001, p. 218. Cette proposition de modification abroge l'alinéa 1^{er} de l'article 11 de la loi spéciale du 16 janvier 1989. Une version quelque peu adaptée de la disposition abrogée est insérée sous la forme d'un nouvel article 1^{er} *quater* dans la même loi spéciale par l'article 4 de la même proposition de loi spéciale (*ibid.*, pp. 206-207).

² Si la loi du 27 décembre 1994 était abrogée par une loi ordinaire, cette abrogation serait nécessairement limitée aux éléments de cette loi qui peuvent être rangés parmi les compétences de l'autorité fédérale. Voir également à cet égard *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, recommandation n° 139, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

effet de faire disparaître le fondement de compétence des régions³ et implique que les éléments de cette loi qui relèvent de la compétence des régions sont également abrogés. Ce procédé a pour conséquence que les régions ne doivent plus prendre d'initiative pour abroger la loi du 27 décembre 1994 en ce qui concerne leurs sphères de compétences respectives.

Article 10

6. Dans le texte français de l'article 10 du projet, on écrira « *à partir de la cessation* de la perception du droit d'usage » au lieu de « *à l'expiration* de la perception du droit d'usage », en vue de mieux se conformer, dans un souci de sécurité juridique, au texte de l'article 17, 2°, de l'Accord.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Pierre LIÉNARDY

³ L'exigence d'une majorité spéciale découle de l'article 177, alinéa 1^{er}, de la Constitution, qui dispose que le système de financement des régions est fixé à une telle majorité. Voir également à ce sujet C.E., 21.734/AG du 16 septembre 1992 sur une proposition de loi spéciale 'modifiant la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions', *Doc. parl.*, Chambre, S.E., 1991-92, n° 604/2, pp. 4-7; avis C.E. 38.726/VR/V du 26 juillet 2005 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 février 2006 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'introduction de la notion de « camionnette » dans le Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, compte tenu de la neutralité fiscale et en vue de prévenir la concurrence entre les Régions au niveau de l'immatriculation des véhicules', *Doc. parl.*, Parl. Reg. Brux-cap., 2005-06, n° A-217/1, pp. 7-10.